

109. Internationale Arbeitskonferenz 2021

Bericht zum ersten Teil der 109. Internationalen Arbeitskonferenz vom 3. Juni – 19. Juni 2021

Die wichtigsten Ausschüsse, die im Rahmen des ersten Teils der Internationalen Arbeitskonferenz getagt haben, sind der Ausschuss zur Umsetzung der ILO-Jahrhunderterklärung im Lichte der Covid-19-Pandemie, der Ausschuss zur wiederkehrenden Diskussion zum sozialen Schutz und der Normenanwendungsausschuss.

Ausschuss zur Umsetzung der ILO-Jahrhunderterklärung im Licht der COVID-19-Pandemie

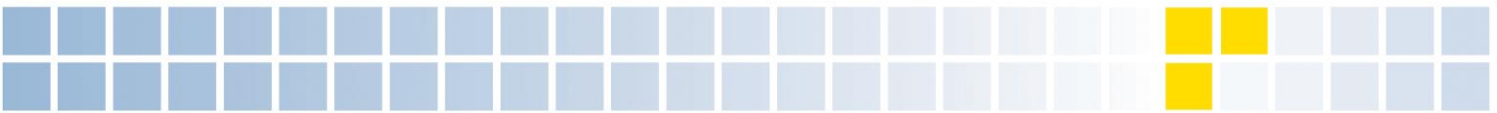
Dieser Ausschuss wurde von der Konferenz mit der abschließenden Verhandlung der [Entscheidung zu einem globalen Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist](#) (A global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient) beauftragt.

Die Beratungen in diesem Ausschuss waren besonders schwierig und kontrovers. Die Verhandlungen mit dem Ziel einen ausgewogenen Text zu erreichen wurden sehr erschwert durch den Umstand, dass die Forderungen der Gewerkschaften leider von den Regierungen der westlichen Industrieländer und der EU voll unterstützt wurden. Das ILO-Office, das eine neutrale Rolle einnehmen sollte, hat auch sehr stark für die Gewerkschaftspositionen und gegen die Arbeitgeberlinie agiert. Das Ergebnis ist für die Arbeitgeberseite aber insgesamt positiv, da die gesetzten Prioritäten durchgesetzt werden konnten und die Forderungen der Gewerkschaften, die als „rote Linien“ galten, verhindert werden konnten.

Es ging zunächst darum, konkrete Handlungsgrundlagen für die ILO im Rahmen ihres neuen zweijährigen Haushalts festzulegen. Die Prioritäten der Arbeitgeber waren es sicherzustellen, dass die ILO in ihren Projekten in erster Linie Rahmenbedingungen für die unternehmerische Initiative und nachhaltige Unternehmen schafft („enabling environment for entrepreneurship and sustainable enterprises“), insbesondere auch um die erneut gewachsene Informalität in den Entwicklungsländern zu verringern.

Durch die Mitwirkung der Arbeitgebergruppe wurden in der Entscheidung die folgenden Aspekte hervorgehoben:

- die Innovation und das Produktivitätswachstum fördern;
- günstige Rahmenbedingungen für Unternehmertum und nachhaltigen Unternehmen schaffen;
- die Produktivität durch Diversifizierung und Innovation steigern;
- das Potenzial des technologischen Fortschritts und der Digitalisierung optimal ausschöpfen;
- die Qualifizierungsmöglichkeiten fördern, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechen;
- die Strategien zur Bekämpfung der Informalität priorisieren.



Zudem wurde die Rolle der privaten Wirtschaft als wichtigste Grundlage für die Schaffung menschenwürdiger Arbeit anerkannt. Darüber hinaus fordert die Entschließung die ILO-Mitgliedsstaaten auf der wichtigen Rolle des sozialen Dialogs aufzubauen, die dieser in vielen Ländern und Wirtschaftsbereichen bei der unmittelbaren Reaktion auf die COVID-19-Pandemie gespielt hat.

Nicht zuletzt konnten die Arbeitgeber die folgenden von den Gewerkschaften vorgebrachten Forderungen verhindern: das Mandat für die ILO zur rechtsverbindlichen Regulierung der Plattformarbeit, das Mandat für die ILO zur rechtsverbindlichen Regulierung von globalen Lieferketten sowie die Aufwertung der ILO-Übereinkommen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz zu Menschenrechten. Dies hat eine große Bedeutung, denn solche Initiativen sind mit vielen administrativen und bürokratischen Belastungen für Unternehmen verbunden.

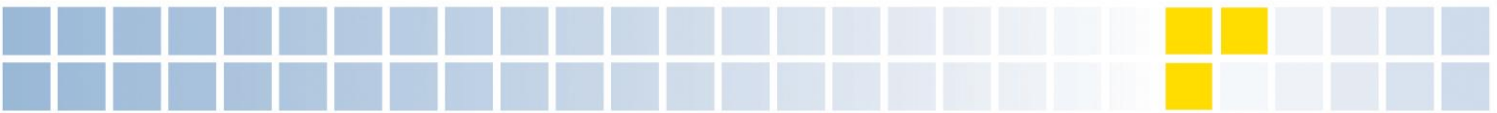
Ausschuss zum Sozialschutz

Die „wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des Sozialschutzes (soziale Sicherheit) fand im Rahmen der „Folgemaßnahmen zur Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008“ statt. Nach intensiven Verhandlungen einigten sich Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber (Verhandlungsführer der Arbeitgeber war Guido Ricci, Guatemala) auf einen Verhandlungsbericht mit [Schlussfolgerungen](#), welche Leitlinien zur Unterstützung der Nachhaltigkeit von Sozialschutzsystemen als Grundvoraussetzung für die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes beinhalten:

- Nach den Schlussfolgerungen beinhaltet ein universeller Sozialschutz Aktionen und Maßnahmen mit dem Ziel, das Menschenrecht auf soziale Sicherheit durch die schrittweise Errichtung und Aufrechterhaltung national angemessener Sozialschutzsysteme zu verwirklichen, damit jeder Mensch während seines gesamten Lebens Zugang zu umfassendem, angemessenem und nachhaltigem Schutz in Übereinstimmung mit den Normen der ILO hat. Dabei trägt der Staat die Hauptverantwortung für die Schaffung der rechtlichen und administrativen Architektur und die tragfähige Finanzierung der sozialen Sicherheit, und er ist auch der letzte Garant dafür, dass sie gut funktioniert.
- Es wird betont, dass der Sozialschutz eine Investition in inklusive und gut funktionierende Volkswirtschaften ist und zu menschenwürdiger Arbeit, produktiver Beschäftigung, nachhaltigen Unternehmen und inklusivem Wachstum beiträgt, was höhere Steuereinnahmen gewährleistet und den sozialen Zusammenhalt stärkt. Trotz der im letzten Jahrzehnt erzielten Fortschritte haben die Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen sowie ihre Auswirkungen auf Unternehmen erhebliche Lücken hinsichtlich des Erfassungsbereichs und der Finanzierung des Sozialschutzes offenbart.
- Der Bericht betont, dass dringend umfangreiche zusätzliche Bemühungen unternommen werden müssen, um den Erfassungsbereich auszuweiten und einen universellen Zugang zu einem umfassenden, angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz für alle zu gewährleisten, unter besonderer Berücksichtigung der Menschen, die ohne Schutz sind und sich in schwierigen Situationen befinden.

Im Rahmen der Schlussfolgerungen werden folgende Maßnahmen zur Förderung eines universellen Sozialschutzes vorgeschlagen:

- Die Staaten sollen schrittweise und sobald wie möglich universelle, umfassende, nachhaltige und angemessene Sozialschutzsysteme errichten und aufrechterhalten, die unter die allgemeine und primäre Verantwortung des Staates gestellt werden, gemäß den Grundsätzen, die in den aktuellen Normen der ILO zur sozialen Sicherheit (Übereinkommen Nr. 102 und Empfehlungen Nr. 202 und 204) dargelegt sind.



- Die Staaten sollen im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten ihre Sozialschutzsysteme stärken und einen universellen Zugang zu umfassenden, angemessenen und nachhaltigen Sozialschutzsystemen gewähren.
- Sie sollen mittel- und langfristig eine solide und nachhaltige Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzgrundlage für die Ausweitung und den Betrieb von universellen Sozialschutzsystemen schaffen und angemessene und nachhaltige Finanzierung durch eine Kombination von beitragsfinanzierten und beitragsunabhängigen Finanzierungsquellen mit progressiven und effektiven Steuersystemen sicherstellen.
- Die ILO wird aufgefordert, bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Sozialschutzkonzepte und -strategien die Staaten zu unterstützen, u. a. durch Forschungsarbeiten und Analysen, durch Erhebung von Daten und durch die Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklungszusammenarbeit auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene.
- Das Mandat über die führende Rolle der ILO im Bereich des Sozialschutzes innerhalb des multilateralen Systems wurde bekräftigt und die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen und die Schaffung eines Globalen Sozialschutzfonds als mögliches Mittel zur Mobilisierung internationaler Finanzmittel zur Ergänzung inländischer Ressourcen ange-regt.

Aus Sicht der Arbeitgebergruppe war Nachhaltigkeit der wichtigste Faktor als notwendige Grundvoraussetzung für die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes. Die Arbeitgeber betonen wiederholt die Bedeutung der Nachhaltigkeit von Sozialschutzsystemen, damit diese langfristig wirksam und angemessen sind. Dies setzt die Sicherstellung nachhaltiger Finanzierungsstrategien voraus.

Die Schlussfolgerungen enthalten u. a. auch die folgenden Aspekte, welche für die Arbeitgeberseite wichtig waren:

- Schutz der Unternehmen und die Gewährleistung der Unternehmensstabilität im Krisenfall;
- Ergänzung des Sozialschutzes durch aktive Eingliederungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen;
- Sicherstellung einer nachhaltigen und angemessenen Finanzierung durch die Ergänzung von Sozialschutzuntergrenzen (2. Säule) und die Schaffung zusätzlicher ergänzender Säulen, einschließlich freiwilliger beitragsbezogener Systeme (2. und 3. Säule), im Einklang mit den einschlägigen und aktuellen ILO-Normen und entsprechend den nationalen Gegebenheiten.

Normenanwendungsausschuss

Der Normenanwendungsausschuss ist das höchste Gremium zur Behandlung individueller Beschwerden bezüglich der Umsetzung ratifizierter ILO-Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten. Die Arbeit des Ausschusses wird durch die Analysen des Sachverständigenausschusses (CEACR – Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) vorbereitet.

Im Rahmen der allgemeinen Diskussion im Normenanwendungsausschuss forderte die Arbeitgeberseite, dass die Bedürfnisse nachhaltiger Unternehmen auch im Normenüberwachungssystem der ILO sichtbar werden, was zu mehr Ausgewogenheit und Akzeptanz bei der Anwendung der ILO-Normen beitragen könnte. Dies ist insbesondere im aktuellen Kontext von besonderer Bedeutung, in dem die Mitgliedsstaaten COVID-19-Erholungsstrategien entwerfen oder umsetzen.

Darüber hinaus äußerten die Arbeitgeber ihre Bedenken zu den Fragen, ob es ein Recht auf Tarifverhandlungen gibt und auf welcher Ebene die Tarifverhandlungen stattfinden, ob es eine



Normenhierarchie gibt, in der Tarifverträge nicht von der geltenden Gesetzgebung abweichen können und individuelle Arbeitsverträge nicht vom geltenden Tarifvertrag abweichen können, und ob es eine gesetzliche Verhandlungspflicht für Arbeitgeber gibt.

Die Arbeitgeber forderten die Sachverständigen und das ILO-Office auf, den Wortlaut von Art. 4 von C. 98 und die durch diese Bestimmung gewährte Flexibilität voll zu respektieren, um es den Regierungen und Sozialpartnern in den Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, Wege der Umsetzung zu finden, die ihren Umständen und Bedürfnissen entsprechen.

Zudem forderten die Arbeitgeber erneut eine strengere Konzentration auf die rechtlichen Aspekte bei der Prüfung der Einhaltung von ratifizierten Übereinkommen, insbesondere im Rahmen des Übereinkommens 87. Die Arbeitgeber wiesen darauf hin, dass außer den Arbeitgebern die gesamte Regierungsgruppe des ILO-Verwaltungsrates in ihrer Erklärung vom März 2015 betont hat, dass die Bedingungen und Praktiken des Streikrechts auf nationaler Ebene zu definieren sind. Ein Streikrecht ist in den ILO-Übereinkommen 87 nicht vorgesehen.

Darüber hinaus hat die Arbeitgeberseite die Bedeutung der Folgemaßnahmen von Schlussfolgerungen des Normenanwendungsausschusses betont. Diese stellen einen dreiseitigen Konsens dar und legen damit die Grenzen des Mandats für die damit verbundenen technischen Unterstützungs- und Follow-up-Missionen des ILO-Offices fest. Daher sollten auch alle Berichte über technische Unterstützungen und hochrangige Missionen online verfügbar sein (?).

In diesem Jahr wurde eine formatbedingt reduzierte Liste von länderspezifischen Fällen abgearbeitet, zu denen jeweils dreigliedrig abgestimmte Schlussfolgerungen erarbeitet wurden. Aus der Region Europa/Zentralasien waren die Länder [Kasachstan](#) (Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit), [Weißrussland](#) (Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit), [Tadschikistan](#) (Übereinkommen 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel), [Turkmenistan](#) (Übereinkommen 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit), Kasachstan (Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit) und [Rumänien](#) (Übereinkommen 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen) auf der Liste.

Im Fall von Kasachstan hat der Normenanwendungsausschuss in seinen Schlussfolgerungen gefordert, dass alle bestehenden gesetzlichen und praktischen Hindernisse für die Tätigkeit freier und unabhängiger Arbeitgeberorganisationen beseitigt werden müssen. Insbesondere die Bestimmungen über die Akkreditierung von Arbeitgeberorganisationen bei der Nationalen Unternehmerkammer müssen aufgehoben werden. Zudem soll Kasachstan alle notwendigen Maßnahmen treffen um sicherzustellen, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen nicht daran gehindert werden, finanzielle oder sonstige Unterstützung von internationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu erhalten.

Im Fall Weißrussland hat der Normenanwendungsausschuss seine Enttäuschung zum Ausdruck gebracht, dass die jüngsten Entwicklungen auf einen Rückschritt und einen Rückzug der Regierung von ihren aus dem Übereinkommen 87 ergebenden Verpflichtungen hindeuten. Der Normenanwendungsausschuss mahnt die Regierung u. a. in Bezug auf die Forderung des Präsidenten von Belarus nach der Gründung von Gewerkschaften in allen privaten Unternehmen, jede Einmischung in die Gründung von Gewerkschaften in privaten Unternehmen zu unterlassen.

Im Fall von Rumänien ging es insbesondere um die Vereinbarkeit des rumänischen Rechtsrahmens für den sozialen Dialog mit Art. 4 des [ILO-Übereinkommen 98](#). Diese Vorschrift betrifft die Repräsentativität von Gewerkschaften für die Teilnahme an Tarifverhandlungen. Da das rumänische Gesetz zum sozialen Dialog verpflichtende Tarifverhandlungen unter bestimmten Voraussetzungen auf Unternehmensebene vorsieht und die daraus resultierenden Tarifverträge



erga omnes-Wirkung für die Unternehmen entfalten, werden konsequenterweise auch Repräsentativitätskriterien für die verhandlungsfähigen Gewerkschaften aufgestellt (Gewerkschaftsmitgliedschaft von mindestens 50 Prozent plus 1). Dies führt in der Praxis dazu, dass die meisten Tarifverhandlungen mit den Vertretern der Arbeitnehmer geführt werden, da es in den meisten kleinen und mittleren Unternehmen keine repräsentativen Arbeitnehmerorganisationen gibt. In Ermangelung einer repräsentativen Gewerkschaft kann jedoch auch eine nicht-repräsentative Gewerkschaft an Tarifverhandlungen gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretern teilnehmen, wenn diese einer repräsentativen Branchengewerkschaft angeschlossen ist. Nur wenn keine Gewerkschaft vorhanden ist, werden die Arbeitnehmer nur durch ihre gewählten Vertreter vertreten.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass Art. 4 des Übereinkommens Maßnahmen erfordert, die den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Landes entsprechen. Die Arbeitgeberseite hat sowohl von den Sachverständigen als auch vom Internationalen Arbeitsamt gefordert, den Wortlaut von Art. 4 und die durch diese Bestimmung gewährte Flexibilität voll zu respektieren, um es den Regierungen und Sozialpartnern in den Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, Wege der Umsetzung zu finden, die ihren Umständen und Bedürfnissen entsprechen. Der Normenanwendungsausschuss bittet folglich in seinen Schlussfolgerungen die Regierung sicherzustellen, dass Tarifverhandlungen mit den Vertretern der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer nur dann stattfinden, wenn es auf der jeweiligen Ebene gar keine Gewerkschaften gibt.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft und Internationales

T +49 30 2033-1900

volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.